

La agenda de mujeres, paz y seguridad

The Women, Peace, and Security Agenda

Alicia Buenrostro Massieu

Representante Permanente Alternativa de México ante la ONU
abuenrostro@sre.gob.mx

Flor de Lis Vásquez Muñoz

Misión Permanente de México ante la ONU
fvasquezm@sre.gob.mx



Resumen

Siendo la promoción de igualdad de género una prioridad de México, este artículo se centra en su papel como copresidente del Grupo Informal de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad. Destaca los esfuerzos por asegurar el impacto del Grupo en todas las acciones del Consejo, en un contexto de crecientes retrocesos sobre los derechos de mujeres y niñas. Comparte también los resultados de la Triada Presidencial, una iniciativa sin precedente de Irlanda, Kenia y México, para priorizar la agenda de mujeres, paz y seguridad durante sus presidencias en el Consejo. Con resultados alentadores, ésta ha sido adoptada por otros miembros permanentes y electos.



Abstract

Given the priority that Mexico attaches to the promotion of gender equality, this article focuses on its role as co-chair of the Informal Expert Group on Women, Peace, and Security in the Security Council. It highlights the efforts to ensure the impact of the Group throughout all actions of the Council, in a context of increasing backlash regarding women's and girls' rights. It also shares the results of the Trio Presidency, an unprecedented initiative by Ireland, Kenya, and Mexico, to prioritize the WPS Agenda during their presidencies in the Council. This has been adopted by other permanent and elected members with encouraging results.



Palabras clave

Mujeres, paz y seguridad, MPS, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, derechos humanos, género, paz



Keywords

Women, peace and security, WPS, United Nations, Security Council, human rights, gender, peace

La agenda de mujeres, paz y seguridad

*Alicia Buenrostro Massieu
y Flor de Lis Vásquez Muñoz*

México y la agenda de mujer en el Sistema de las Naciones Unidas

México ha sido un país de importantes contribuciones a la agenda de igualdad de género en el ámbito multilateral. Fue sede de la primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1975. Contribuyó de manera decidida a la elaboración de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), considerada la carta de sus derechos internacionales, adoptada en 1979, y desempeñó un papel clave en el establecimiento del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), instrumento que establece por vez primera el derecho de la mujer a vivir una vida libre de violencia. Junto con ONU Mujeres, en 2018, México estableció el Centro Global de Excelencia en Estadísticas de Género, primero en el mundo en su tipo, y, más recientemente, en su calidad de coorganizador con Francia del Foro Generación Igualdad, en 2021, fue uno de los responsables de la creación del Pacto para las Mujeres, la Paz y Seguridad y la Acción Humanitaria (MPS-AH), cuyo objetivo es dar seguimiento a la agenda de mujeres, paz y seguridad (MPS), fortalecer la rendición de cuentas y el financiamiento para implementar los compromisos adoptados en el marco normativo.

Previo a su ingreso como miembro electo del Consejo de Seguridad, México destacó que la agenda de MPS sería una de las prioridades durante su mandato.

Esta decisión era consistente con el compromiso histórico del país con la promoción de la igualdad de género, y se alineaba con su recién adoptada política exterior feminista en diciembre de 2020. Resultaba claro entonces, que estaba en el interés de México copresidir el Grupo Informal de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad (GIE-MPS), dedicado a incluir las cuestiones de género en los debates sobre los países parte de la agenda del Consejo de Seguridad. La negociación para copresidir el Grupo no fue sencilla, toda vez que otros miembros electos también querían encabezarlo. Tras varios meses de negociación, México e Irlanda se convirtieron en copresidentes del Grupo.

Desde el inicio, México se dio a la tarea de ser creativo y trabajar sobre un engranaje de la agenda de MPS en todas las acciones del Consejo. Decidimos abocarnos a defender la implementación de las 10 resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la agenda MPS, pues un objetivo importante era también evitar cualquier riesgo de regresión, tomando en cuenta que China y Rusia consideran que es ésta una agenda controversial y polémica, impulsada —según ellos— por los países occidentales. Esta posición, además, se da en un contexto de crecientes retrocesos en el mundo sobre los derechos de mujeres y niñas, y la protección de las mujeres defensoras de derechos humanos, elementos esenciales de la agenda de MPS.

Había una lógica detrás de la estrategia mexicana. Si bien la agenda de MPS era ciertamente una de las de mayor visibilidad, respaldada ampliamente por un marco jurídico sólido, en los hechos, seguía enfrentando resistencias. Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que no la apoyan han esgrimido crecientemente también el concepto de soberanía para cuestionar la narrativa, la inclusión de la sociedad civil o la rendición de cuentas en la agenda de MPS. Un claro ejemplo fue el proceso de negociación de la resolución 2242 (2015), que puso de manifiesto las reticencias de China y Rusia en relación con la idea de que la prevención de conflictos fuera propia de la agenda de MPS.

Panorama prevaleciente sobre la agenda de MPS a la llegada de México al Consejo de Seguridad

Ya para enero de 2021, la agenda de MPS también había sufrido varios reveses, generando dudas no sólo respecto de la implementación de sus resoluciones,

sino de la habilidad del Consejo de preservar su marco normativo. En octubre de 2020, Rusia había presentado bajo su presidencia un proyecto de resolución en conmemoración del 20 aniversario de la resolución 1325 (2000), que no fue adoptada, pues el Consejo de Seguridad consideró que el proyecto no aportaba elementos nuevos, y se quedaba corto respecto del lenguaje previamente acordado, por lo que era más importante conservar lo que ya se tenía. Lo cierto es que la dinámica al interior de este órgano fue cambiando gradualmente desde la adopción de la resolución 1325 en el año 2000. En 2019, el Consejo de Seguridad había aprobado, sin consenso, la resolución 2467 sobre violencia sexual en conflictos, presentada por Alemania. China y Rusia argumentaron entonces que se extralimitaba a lo mandatado por el Consejo de Seguridad y se abstuvieron.¹ La delegación estadounidense, bajo el Gobierno del presidente Donald Trump, también amenazó con recurrir al veto si se incluía lenguaje sobre salud sexual y reproductiva.

El marco jurídico de la agenda de MPS en el Consejo de Seguridad

Para la finalidad de este artículo, conviene hacer una breve revisión del marco jurídico de la agenda de MPS, pues constituye la base para el trabajo del GIE-MPS.

La primera vez que el Consejo de Seguridad trató en su orden del día el tema de MPS fue en octubre del año 2000, bajo la presidencia de Namibia, cuando se adopta la resolución 1325. Ésta es una resolución histórica, porque fue la primera que vincula a las mujeres con los procesos de paz y seguridad, analizando las consecuencias de los conflictos sobre las mujeres, y subrayando el papel que pueden desempeñar éstas en la solución y la construcción de una paz sostenible. La resolución nace tras un contexto histórico de gran agresión y violencia contra las mujeres. Los conflictos en Bosnia-Herzegovina, Liberia, Rwanda y Sierra Leona habían arrojado

¹ La resolución fue adoptada el 23 de abril de 2019, con 13 votos a favor (Alemania, Bélgica, Cote d'Ivoire, Estados Unidos, Francia, Guinea Ecuatorial, Indonesia, Kuwait, Perú, Polonia, Reino Unido, República Dominicana y Sudáfrica) y 2 abstenciones.

números de violencia sexual no conocidos o no registrados hasta entonces. La resolución contó con el respaldo de un grupo de países geográficamente representativo, y fue decididamente impulsada por organizaciones de mujeres de la sociedad civil, quienes desde entonces han sido el motor en la implementación de esta agenda.

La resolución 1325 (2000) se caracteriza, además, por su amplio alcance y se centra en cuatro puntos: a) el papel de la mujer en la prevención de conflictos; b) su participación plena, igualitaria y significativa en la construcción de la paz; c) la protección de sus derechos y los de las niñas durante y al terminar un conflicto, y d) las necesidades que surgen en la etapa posconflicto y la participación de las mujeres en ésta. La resolución representa también un parteaguas no sólo por el calado normativo que inaugura, al dejar de presentar a las mujeres únicamente como víctimas y reconocerlas como agentes de cambio y actores esenciales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La resolución conmina también al secretario general de las Naciones Unidas a designar a más mujeres como representantes y enviadas especiales. En resumen, esta resolución incorpora la dimensión de género a todos los aspectos de un proceso de paz.

La resolución 1325 (2000) se volvió también punto de partida para la adopción de otras resoluciones: 1888 (2009), 1889 (2010), 1960 (2011), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015) y 2493 (2019), que reiteran la importancia de una participación activa de las mujeres en la construcción y la consolidación de la paz. Igualmente, se adoptaron resoluciones más específicas centradas en la prevención de la violencia sexual en el marco de un conflicto armado. En 2009, el Consejo de Seguridad votó a favor la resolución 1820, primera sobre el tema de violencia sexual y su uso como arma de guerra y amenaza para la paz y la seguridad internacionales y, posteriormente, la resolución 2467 (2019), a la que se hizo alusión antes.

Nacimiento del Grupo Informal de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad

En 2015, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 2242 a la que nos referimos líneas arriba. Es una resolución relevante para la agenda de MPS, porque llama a la participación y al liderazgo de las

mujeres, en un nuevo contexto internacional caracterizado por el extremismo violento, un mayor número de personas refugiadas y desplazadas internas, además del impacto mundial del cambio climático y las pandemias sanitarias. En este sentido, la resolución mandata “la creación de un Grupo Informal de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad” para apoyar al Consejo en la implementación de sus compromisos.

El Grupo Informal de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad y el trabajo de México e Irlanda

Con este sólido marco normativo, México trabajó para asegurar el impacto del GIE-MPS de manera transversal en las acciones del Consejo de Seguridad. Con el objetivo de multiplicar el alcance del lenguaje de MPS en las deliberaciones y resoluciones del Consejo, se familiarizó a todo el equipo de diplomáticos con responsabilidad sobre los temas del Consejo con la agenda de MPS. En ese sentido, procuramos que los temas de prevención de violencia sexual, protección de las mujeres defensoras de derechos humanos y su participación en procesos electorales, de negociación y de restauración de la paz, tuvieran gran visibilidad.

El equipo de México, como copresidente con Irlanda, tuvo también la potestad de emprender diversas acciones, a fin de asegurar un mejor flujo de información entre los actores en la sede en Nueva York y las entidades de la ONU en el terreno. Los objetivos fueron incorporar lenguaje de género en las resoluciones sobre renovación de mandatos de operaciones de paz, el análisis de género por parte de los expositores al Consejo, una mayor transversalización de la perspectiva de género en los trabajos del Consejo de Seguridad, además de realizar declaraciones puntuales a la prensa (*stake-outs*), y la consideración de visitas de campo a nivel de expertos.

A lo largo de los dos años, el GIE-MPS generó un espacio de diálogo para consultas sistemáticas y transparentes entre los miembros del Consejo y los representantes del secretario general de la ONU, así como los equipos de las agencias, los fondos y los programas de la ONU en el terreno. La evaluación sobre el avance y retos de la agenda de MPS en los países en conflicto se complementó con encuentros de mujeres representantes

de sociedad civil de los países analizados, quienes exponían la realidad de la situación de las mujeres y niñas en el terreno.

Entre el 1 de enero de 2021 y diciembre de 2022, el GIE-MPS se reunió en 18 ocasiones, a fin de analizar la situación de mujeres y niñas en Afganistán, Colombia, Iraq, Libia, Malí, Myanmar, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sudán, Sudán del Sur y Yemen. Por primera vez, se trataron los casos de Haití, Líbano, Palestina y Somalia. También por vez primera el Grupo sesionó con los 15 miembros del Consejo de Seguridad, incluidos Rusia y China que no habían participado desde su creación en 2015.

Considerando la gravedad del tema de violencia sexual y los retos para hacer frente a este problema en el terreno, México e Irlanda trabajaron con la Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre Violencia Sexual en Conflictos para convocar a reuniones temáticas cada año con la participación de asesoras de protección de las mujeres desplegadas en varias misiones de paz.

También llevamos a cabo diversas acciones de promoción y cabildeo con autoridades nacionales para la implementación de las recomendaciones emanadas del Grupo. Éste fue el caso de Colombia y Líbano. Igualmente, se enviaron cartas a las partes en conflicto en Yemen, destacando la preocupación por la falta de representación de mujeres en las negociaciones de paz y resolución del conflicto. Al Gobierno de Somalia se le instó a brindar seguridades a las mujeres que tomarían parte en las elecciones parlamentarias y evitar cualquier acto de agresión contra las candidatas.

Por el alcance de los hechos, la llegada de los talibanes al poder en Afganistán en agosto de 2021 ameritó una serie de acciones adicionales. El 19 de agosto, el GIE-MPS sostuvo una reunión con la participación de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), que permitió a la membresía del Consejo de Seguridad escuchar por primera vez desde el terreno las implicaciones que tendría para los derechos de mujeres y niñas afganas el arribo de los talibanes. Asimismo, México e Irlanda enviaron una nota al presidente del Consejo urgiendo a dicho órgano a prestar la mayor prioridad a los derechos de las mujeres y niñas afganas a expresar su rechazo a los abusos, y a facilitar la evacuación de emergencia de las mujeres líderes y defensoras de derechos humanos que decidieran abandonar Afganistán. México e Irlanda también se pronunciaron ante los medios, insistiendo que el

Consejo debía hablar con una sola voz e instar a todas las partes afganas sobre la necesidad de lograr la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en cualquier Gobierno nuevo.

En junio de 2022, se realizó la primera visita de campo del GIE-MPS, de conformidad con lo establecido en los lineamientos desde su creación. La visita a Líbano, organizada con el apoyo de la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para Líbano (UNSCOL), previo a la renovación del mandato de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), permitió a la membresía del Consejo de Seguridad constatar las implicaciones del lenguaje de MPS en el terreno, particularmente sobre la renovación de los mandatos de misiones.

También se logró impactar de manera positiva con lenguaje fuerte de MPS en algunas resoluciones tales como la 2594 (2021) sobre operaciones de paz y transiciones. En esta resolución, se pide al secretario general que en todas las etapas de planificación de una misión y en los procesos de transición se incluya análisis de género y se garantice la participación de las mujeres.

A fin de ofrecer una idea sobre la importancia de la labor del GIE-MPS en años recientes, concretamente sobre lenguaje de MPS en las distintas resoluciones y declaraciones del Consejo, baste señalar que, en 2020, 61.4% de las resoluciones incluyeron lenguaje de MPS, y en 2021 éste alcanzó 63.1%. En el caso de declaraciones presidenciales, en 2020, 77% incorporó lenguaje de MPS, en tanto que en 2021 este número incrementó a 83.3%.

La iniciativa de la Triada Presidencial

En su calidad de copresidentes del GEI-MPS, México e Irlanda se reunieron a principios de 2021 para tratar sus prioridades de trabajo. Irlanda destacó su interés en organizar conjuntamente con México una fórmula Arria² el 8 de marzo, coincidiendo con el Día Internacional de la Mujer, dirigida a reiterar

² Las reuniones bajo la fórmula Arria, iniciadas en 1992 por el embajador Diego Arria de Venezuela (entonces presidente del Consejo de Seguridad) son encuentros informales convocados a iniciativa de uno o varios miembros del Consejo para escuchar opiniones de diversos actores como representantes de sociedad civil, de organismos internacionales, sobre temas de preocupación relacionados con la agenda del Consejo de Seguridad.

el llamado a la ONU de asegurar la participación de las mujeres en los procesos de paz que la Organización lidera. En este encuentro, surgió la idea de darle prioridad a la agenda de MPS durante las presidencias de ambos países en el Consejo e invitar a Kenya para tener continuidad trimestral.

Así, por vez primera en la historia del Consejo de Seguridad, los tres miembros electos se comprometieron a hacer del tema de MPS una prioridad durante sus presidencias, con el objetivo de visibilizar e intensificar esfuerzos en la transversalización de la agenda de mujeres en los trabajos del Consejo.

Las expertas en tema de género desarrollaron un catálogo de compromisos, *shared commitments*, atendiendo al espíritu de las resoluciones de MPS y a otras propuestas innovadoras. El listado incluía asegurar una participación amplia de mujeres expositoras de sociedad civil; fortalecer el análisis de género en los productos adoptados y en las deliberaciones del Consejo; dotar con un enfoque de género a una de las reuniones mandatadas por el Consejo; imprimir una mayor visibilidad a la agenda de MPS a través de encuentros con los medios; asegurar que todas las resoluciones del Consejo, especialmente resoluciones y declaraciones presidenciales incluyeran lenguaje de la agenda de MPS, y preparar un resumen al concluir las presidencias, con recomendaciones hacia el futuro.

En agosto de 2021, Irlanda, Kenya y México se reunieron con el secretario general a fin de hacerlo participe del lanzamiento de la Triada Presidencial, que iniciaría en septiembre, y presentarle los compromisos de esta iniciativa. Posteriormente se circuló el compromiso de la iniciativa como documento oficial del Consejo de Seguridad.

A lo largo de las tres presidencias (septiembre a noviembre de 2021), se logró una notable mejoría en la paridad de género entre las personas expositoras al Consejo, quienes no sólo presentaron una perspectiva del tema de mujeres y niñas en el terreno, sino que también compartieron su experiencia sobre las implicaciones para la paz y la seguridad en sus respectivos contextos. Asimismo, se logró incorporar lenguaje sobre MPS en las declaraciones presidenciales sobre la alianza Naciones Unidas-Unión Africana³ y en la de México, sobre exclusión y desigualdad.⁴ La perspectiva

³ S/PRST/2021/21, 28 de octubre de 2021.

⁴ S/PRST/2021/22, 9 de noviembre de 2021.

de género fue incorporada de manera preeminente también en los eventos insignia de los tres países.

Durante la presidencia de México, en noviembre de 2021, todas las personas expositoras de sociedad civil invitadas fueron mujeres. Una mujer indígena fue la oradora principal en el evento insignia sobre corrupción, exclusión, desigualdad y conflicto; una activista en desarme lo fue en el de armas pequeñas y ligeras, y dos comisionadas de policía fueron las expositoras en el debate anual que México presidió sobre la participación de policías en misiones de paz.

Al final de las tres presidencias se presentó un resumen con los logros, que también fue circulado como documento oficial del Consejo de Seguridad.⁵ En dicho lapso, 35 mujeres, representantes de la sociedad civil participaron como expositoras en las deliberaciones del Consejo, representaron 49% del total de mujeres expositoras invitadas en 2021, y significó un incremento de 26% respecto al año anterior. Por otra parte, en 2022 se registró el mayor número de debates abiertos sobre MPS desde que esta agenda llegara al Consejo de Seguridad.

Retos y retrocesos

Pese a los esfuerzos desplegados, la toma de Kabul por parte de los talibanes representó uno de los mayores retrocesos para la agenda de MPS en el Consejo de Seguridad. Más allá de la condena o de declaraciones a la prensa, en los hechos, los derechos de las mujeres y niñas afganas experimentaron una regresión de 20 años, empezando por el de la educación.

El 17 de septiembre de 2021, el Consejo de Seguridad, a través de la resolución 2596, renovó la extensión del mandato de la UNAMA por seis meses. Los borradores de esta resolución llamaban al secretario general a presentar recomendaciones operacionales y de estrategia, incluyendo

⁵ “Trío de presidencias del Consejo de Seguridad por las mujeres, la paz y la seguridad. Irlanda, Kenya y México. Septiembre, octubre y noviembre de 2021. Resumen y traspaso de funciones”, S/2022/91, 3 de febrero de 2022.

la situación de mujeres y niñas. China y Rusia, sin embargo, insistieron en eliminar la referencia a mujeres y niñas.

Pese a la resolución 1325 (2000) y otras que se han mencionado aquí, las mujeres y las niñas siguen siendo víctimas de violencia en razón de género y, sobre todo, de violencia sexual, que se sigue utilizando como arma de guerra, en el marco de conflictos y posconflictos. Asimismo, las mujeres políticas, defensoras de derechos humanos y constructoras de paz enfrentan múltiples amenazas, represalias y violencia, incluso en plataformas digitales, que buscan silenciar sus voces e inhibir su participación en la vida pública. Las sobrevivientes tienen escaso acceso a los sistemas de justicia, a servicios integrales de salud sexual y reproductiva o de salud mental, así como a medidas de reparación, y la impunidad de que gozan los perpetradores los alienta a continuar cometiendo estos crímenes.

El informe del secretario general de 2022 sobre MPS tampoco es alentador. Si bien destaca que las mujeres participan en todos los procesos de paz presididos o copresididos por la ONU, la representación de éstas, en los hechos, se ha reducido de 23% en 2020 a 19% en 2021. Queda claro que el camino por recorrer para lograr una efectiva implementación de la agenda de MPS en el Consejo de Seguridad es todavía largo.

Pese a ello, resulta estimulante constatar el compromiso sostenido de otros miembros del Consejo de Seguridad de seguir avanzando de forma creativa e innovadora en la implementación de la agenda de MPS. En total, 15 Estados han adoptado los *shared commitments*, incluyendo miembros permanentes y electos (salientes en 2021 y 2022, y entrantes en 2023), es decir, la semilla sembrada por la Triada Presidencial ha contribuido a fortalecer el apoyo de los miembros no electos del Consejo de Seguridad a esta importante agenda. De hecho, el Security Council Report⁶ por primera vez dedica un número especial a analizar el alcance de la Triada Presidencial, en el que también plantea sugerencias respecto de la implementación de la agenda de MPS en el terreno a partir de esta iniciativa.

⁶ Security Council Report, *Golden Threads and Persisting Challenges: The Security Council Women, Peace and Security Presidencies Initiative*, Nueva York, Security Council Report (Research Report, 3), 30 de diciembre de 2022

Cada vez son más los casos que confirman que la plena, igualitaria y significativa participación de las mujeres en las negociaciones de paz, no sólo mejoran la calidad de los acuerdos y las posibilidades de que éstos se cumplan, sino que aseguran su mayor sostenibilidad en el largo plazo. Es por ello que México deberá seguir promoviendo esta agenda como un pilar de su política exterior en los años por venir.